

Članki in razprave

UDK 930.253:347.998(497.4)

Prejeto: 7. 7. 2005

Upravno sodišče Republike Slovenije kot ustvarjalec arhivskega gradiva

JELKA MELIK

doc., dr., višja svetovalka – arhivistka, Arhiv Republike Slovenije, Zvezdarska 1, SI-1000 Ljubljana

IZVLEČEK

Nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov, ki se opravlja v okviru upravnega postopka, je notranji nadzor nad delom organa javne uprave. Zunanji nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov, ki ga opravljajo od organov javne uprave v organizacijsko ločeni in neodvisni ter v stvari neprizadeti in nepristranski organi, pa je potreben, da bi prišlo pri odločanju v upravnem postopku načelo zakonitosti in s tem načelo enakosti vsakogar pred zakonom do popolne veljave. To je sodni nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov, ki je lahko zaupan rednim sodiščem ali pa posebnemu upravnemu sodišču. V Republiki Sloveniji je bilo ustanovljeno upravno sodišče, in sicer v letu 1997 z zakonom o upravnem sporu. V upravnem sporu je po tem zakonu zagotovljeno sodno varstvo pravic in pravnih interesov posameznikov, pravnih oseb in drugih oseb, ki so lahko nosilci pravic in obveznosti, proti odločitvam in dejanjem upravnih oziroma v skladu z zakonom drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Upravno sodišče je torej pomemben ustvarjalec arhivskega gradiva in določitev le-tega nikakor ni lahka naloga.

KLJUČNE BESEDE: Upravno sodišče republike Slovenije, upravni spor, arhivsko gradivo, sodno varstvo

ABSTRACT

THE ADMINISTRATIVE COURT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA AS THE CREATOR OF THE ARCHIVAL MATERIAL

The supervision over the legality of concrete administrative acts, carried out in the framework of the administrative procedure, is considered as internal supervision over the work of the public administration authority. The external supervision over the legality of concrete administrative acts, carried out by administrative authorities which are organisationally separate, independent, in no way affected as regards the subject, as well as impartial, is however necessary for the full effect of the principle of legality and at the same time the principle of equality of each individual before the law in the process of decision making in the administrative procedure. It is the judicial supervision over the legality of concrete administrative acts which can be entrusted to the regular courts or the special administrative court. In the Republic of Slovenia the Administrative Court was established in 1997 by the Administrative Disputes Act. In the case of an administrative dispute, this act guarantees the protection of rights and legal interests of individuals, legal persons and other persons, who can be subjects of rights and obligations, against decisions and actions of administrative authorities or in accordance with the act of other authorities of the state, local authorities and bearers of public authority. The Administrative Court is therefore an important creator of the archival material and the definition of the latter is in no respect an easy task.

KEY WORDS: Administrative Court of the Republic of Slovenia, Administrative dispute, Archival material, judicial protection

Nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov, ki se opravlja v okviru upravnega postopka, je notranji nadzor nad delom organa javne uprave. Zunanji nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov, ki ga opravljajo od organov javne uprave v organizacijsko ločeni in neodvisni ter v stvari neprizadeti in nepristranski organi, pa je potreben, da bi prišlo pri odločanju v upravnem postopku načelo zakonitosti in s tem načelo enakosti vsakogar pred zakonom do polne veljave. To je sodni nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov, ki je lahko zaupan rednim sodiščem ali pa posebnemu upravnemu sodišču. Opravlja se prek institucije upravnega (administrativnega) spora. Upravni spor ni izredno pravno sredstvo v okviru upravnega postopka, temveč sodni spor (sodni proces). Je ustanova pravne teorije in prakse iz začetka 19. stoletja, oblikovana kot pravno sredstvo za varstvo objektivne zakonitosti in subjektivnih pravic posameznikov. Reševanje upravnih sporov je torej lahko dano v pristojnost posebnih upravnih sodišč (t. i. francoski sistem), lahko pa je zaupano tudi rednim sodiščem (t. i. angloameriški sistem). V evropskih državah prevladuje francoski sistem. Vendar danes zaradi razvoja materialnega upravnega prava upravnih sporov ne rešujejo več izključno samo upravna sodišča oziroma redna sodišča.¹

In na Slovenskem?² V **Avstro-Ogrski** je bil upravni spor urejen na temelju ustavnega zakona o sodni oblasti³ z zakonom o ustanovitvi upravnega sodnega dvora in zakonom o razmejitvi pristojnosti med upravnim sodnim dvorom, rednimi sodišči in cesarskim sodiščem z dne 22. 10. 1875.⁴ Ureditev upravnega spora v **prvi Jugoslaviji** je bila v začetku zelo raznolika, toda že vidovdanska ustava je določila temeljna načela za sodni nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov in hkrati razširila na vso državo veljavnost zakona nekdanje Kraljevine Srbije o državnem svetu, ki je opravljal funkcijo upravnega sodišča. Takšno ureditev reševanja upravnih sporov je že naslednje leto nadomestil zakon o državnem svetu in upravnih sodiščih z dne 17. 5. 1922,⁵ ki je določil, da upravna sodišča odločajo na prvi stopnji o sporih zoper konkretne upravne akte druge stopnje, državni svet pa, kot organ druge stopnje, o pritožbah zoper sodbe upravnih sodišč in kot sodišče prve in druge stopnje o sporih zoper kraljeve ukaze in ministrove odločbe.⁶

In kako se je tega področja lotila **druga Jugoslavija**? S posebnim odlokom predsedstva AVNOJ-a z dne 23. 4. 1945⁷ in zakonom o opustitvi državnega sveta in upravnih sodišč⁸ so bila upravna sodišča in prav tako državni svet odpravljeni. Sodni nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov je obstajal le še v omejenem obsegu. Obstajali pa so nadzor višjih upravnih organov, nadzor predstavniških teles in posebni nadzor, ki sta ga opravljal splošna državna kontrola in javno tožilstvo.⁹

Šele leta 1952 je bilo upravno sodstvo zopet vpeljeno.¹⁰ *Ljudski pravnik* je takole pospremil veliki dogodek: "Enajst let je, kar so pri nas dejansko prenehala delovati upravna sodišča in sedem let, kar so bila formalno odpravljena. Zdaj je upravno sodstvo pri nas spet vpeljeno: 9. maja 1952 je začel veljati zakon o upravnih sporih. To pomeni korak naprej v demokratizacijo javnega življenja, ker gre za varstvo pravic državljanov in za nadzorstvo nad delom državnih organov, torej za večje spoštovanje do osebe državljana v socialistični državi. Naše novo upravno sodstvo temelji na načelih, ki so v skladu z razvojem v naši stvarnosti. Ta načela so v glavnem: 1. upravno sodstvo je izročeno vrhovnim sodiščem ljudskih republik in vrhovnemu sodišču FLRJ; 2. sodišča odločajo le o zakonitosti upravnih odločb, ne o primernosti ali smotnosti (oportunisti); 3. upravno sodstvo je vpeljeno le za subjektivne upravne spore, ne za objektivne; 4. sprejeta je generalna klavzula (zadeve, ki ne spadajo pod upravno sodstvo, se ne naštevajo); 5. udeleženci v sporu so vse prizadete osebe, organizacije in organi; 6. sodišča izdajajo tudi nadomestne odločbe, če upravni organi ne storijo svoje dolžnosti ali če nasprotujejo; 7. sodbe, sklepi in druge odločbe sodišč so obvezni za državne organe."¹¹ Zakon je bil potem dvakrat spremenjen in dopolnjen.¹² Pomembni sta bili druga sprememba in dopolnitev zakona, ki sta pomenili uskladitev z ustavo¹³ iz leta 1963, in uveljavitev upravnega spora kot posebne ustavne kategorije. Tretja sprememba je sledila novi ustavi iz leta 1974. Povsem nov zakon o upravnih sporih /ZUS/ je začel veljati 1. julija 1977¹⁴ in je dočkal osamosvojitve Slovenije.

V Republiki Sloveniji je bilo ustanovljeno upravno sodišče, in sicer z Zakonom o upravnem

¹ Vilko Androjna, *Upravni postopek in upravni spor*, Ljubljana 1985, str. 296.

² Več o tem glej Metka Bukošek, *Upravno sodišče v Celju*, Arhivi XXIV (2001), št. 1, str. 21–36.

³ Osnovni državni zakon o sodni oblasti z dne 21. decembra 1867, Državni zakonik 1867, LXI/143.

⁴ Državni zakonik 1876, XIII/36 in XIII/37.

⁵ Službene novine, št. 111 z dne 22. 5. 1922.

⁶ Lado Vavpetič, *Življenje in zapisana pravica*, Ljubljana 1940, str. 35.

⁷ Uradni list DFJ, št. 22/45.

⁸ Uradni list FLRJ, št. 24/46.

⁹ Vilko Androjna, *Upravni postopek in upravni spor*, Ljubljana 1985, str. 297.

¹⁰ Zakon o upravnih sporih (Uradni list FLRJ, št. 23/1952) (Uradni list SFRJ, št. 4/77 in št. 60/77 – popravek).

¹¹ Anton Krajšek, *K uvedbi upravnega sodstva*, Ljudski pravnik, letnik VII, št. 7–9, 1952, str. 194.

¹² Uradni list FLRJ, št. 15/1953; Uradni list SFRJ, št. 16/1965.

¹³ Člen 159.

¹⁴ Uradni list Republike Slovenije št. 4/1977; popravek 60/1977.

sporu¹⁵ v letu 1997. V upravnem sporu se po tem zakonu zagotavlja **sodno varstvo pravic in pravnih interesov** posameznikov, pravnih oseb in drugih oseb, ki so lahko nosilci pravic in obveznosti, **proti odločitvam in dejanjem** ⇒upravnih oziroma v skladu z zakonom ⇒drugih državnih organov, ⇒organov lokalnih skupnosti in ⇒nosilcev javnih pooblastil (člen 1).

V upravnem sporu odloča sodišče: na eni strani o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, ki jih ti organi izdajo, in na drugi strani o zakonitosti aktov teh organov, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja. V upravnem sporu pa odloča sodišče tudi "o sporih med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi ter o sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, kadar je to zakonsko določeno in če seveda ni predvideno drugo sodno varstvo (člen 2).

Sodišče odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe v mejah tožbenega zahtevka. Tožnik sme zahtevati, da se mu vrnejo vzete stvari in da se mu povrne škoda, ki mu je nastala z izvršitvijo izpodbijanega upravnega akta (člen 2).

V upravnem sporu se lahko izpodbijajo tudi posamični akti, izdani v volilnem postopku, in posamični akti o izvolitvah, imenovanjih, napredovanjih in razrešitvah funkcionarjev ter nosilcev javnih služb, če zakon tako določa, pa tudi akti o imenovanjih, napredovanjih in razrešitvah delavcev v državnih organih, organih lokalne skupnosti in javnih zavodih (člen 3).

Upravni spor je praviloma dopusten, če tožnik uveljavlja, da je prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih zaradi upravnega akta ali zato, ker upravni akt ni bil izdan in vročen v predpisanem roku. Stranka, ki je imela možnost vložiti pritožbo zoper upravni akt, pa je to storila prepozno ali pa sploh ne, upravnega spora ne more sprožiti. (4. člen). Upravno sodišče Republike Slovenije torej praviloma odloča o vseh upravnih stvareh na prvi stopnji, kolikor seveda ni z zakonom drugače določeno. Vrhovno sodišče Republike Slovenije je po zakonu o upravnem sporu ohranilo del pristojnosti odločanja na prvi stopnji, hkrati pa je tudi pritožbeno sodišče zoper vse prvostopenjske sodbe upravnega sodišča in vrhovnega sodišča. Vrhovno sodišče odloča v upravnem sporu na prvi stopnji: o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države; sporih, ki se nanašajo na zakonitost kandidiranja, izvolitve, imenovanja in razrešitve oseb, ki jih izvoli, imenuje ali razreši predsednik države, državni zbor, državni svet ali vlada; sporih, ki se nanašajo na odločitve sodnega sveta ali personalne komisije, s katerimi se odloča o pravicah in obveznostih sodnikov in državnih tožilcev; zako-

nitosti aktov iz četrtega odstavka 1. člena tega zakona, ki so jih izdali državni organi oziroma nosilci javnih pooblastil na ravni države; zakonitosti upravnih aktov, ki jih izda vlada ali Banka Slovenije ali drug njima po položaju enak državni organ (10. člen). Vrhovno sodišče odloča tudi v sporu o pristojnosti med upravnim in vrhovnim sodiščem ter upravnim in drugim sodiščem in o pritožbi zoper odločbe, izdane v upravnem sporu na prvi stopnji ter prav tako o izrednih pravnih sredstvih (5. člen).

Upravno sodišče ima sedež v Ljubljani, sodi pa na sedežu in zunanjih oddelkih. Na zunanjih oddelkih sodi upravno sodišče: na oddelku v Celju za območje sodnega okrožja višjega sodišča v Celju; na oddelku v Novi Gorici za območji sodnih okrožij višjega sodišča v Kopru; na oddelku v Mariboru za območje sodnih okrožij višjega sodišča v Mariboru. Na zunanjih oddelkih sodi upravno sodišče glede na prebivališče oziroma sedež tožnika (7. člen).

Če tožnik nima prebivališča oziroma sedeža v Republiki Sloveniji, sodi upravno sodišče na zunanjem oddelku glede na kraj izdaje upravnega akta, ki se izpodbija s tožbo.

Upravno sodišče odloča praviloma v senatu treh sodnikov. **Stranke** v upravnem sporu so: tožnik in toženec, zastopnik javnega interesa pa tudi druge osebe, če tako določa zakon (17. člen). Položaj stranke ima tudi oseba, ki bi ji bila odprava izpodbijanega upravnega akta v neposredno škodo. Dokler v upravnem sporu ni končan postopek na prvi stopnji, sodišče po uradni dolžnosti ali na predlog strank obvesti tretje osebe, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njihove pravice ali na zakon oprte neposredne koristi (člen 20).

Tožnik je lahko posameznik, vsaka pravna oseba, organizacija, naselje, skupina oseb in drugi, ki mislijo, da je kakšna njihova pravica ali na zakon oprta neposredna korist z upravnim aktom kršena. Državni pravobranilec je lahko tožnik, kadar meni, da je z upravnim aktom kršen zakon v škodo javne koristi. **Toženec** je državni organ, nosilec javnih pooblastil oziroma organ lokalne skupnosti, katerega akt se izpodbija. **Zastopnik javnega interesa** v upravnem sporu je državni pravobranilec (19. člen). Vlada lahko za spor ali za posamezne vrste sporov določi drugega zastopnika javnega interesa.

Sodišče razišče oziroma preizkusi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb. Sodišče na dokazne predloge strank ni vezano in lahko izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo pripomogli k razjasnitvi zadeve in k zakoniti in pravilni odločbi. V upravnem sporu stranke ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta. Pred izdajo odločbe je treba strankam dati možnost, da se izjavijo o dejstvih in okoliščinah, ki so po-

¹⁵ Uradni list Republike Slovenije, št. 50/97.

membne za odločbo, kolikor ni s tem zakonom drugače določeno.

Upravno sodišče je začelo delovati 1. januarja 1998. Obravnavalo je tudi zadeve, za katere je bilo po novem pristojno in jih je po 30. juniju 1996 prejelo vrhovno sodišče, pa o njih še ni odločilo in je po določbah tega zakona zanje pristojno upravno sodišče.

Zakon o upravnem sporu (ZUS) omogoča učinkovito varstvo zakonitosti za stranke, ki se kaže predvsem: v dvostopenjskem upravnem sporu, v odločanju na glavni obravnavi in s tem zagotovljeni kontradiktornosti postopka, v učinkovitem varstvu javnih koristi preko nove stranke – zastopnika javnega interesa, v možnosti upravnega sodišča, da izda začasno odredbo za odložitev izvršitve upravnega akta, do izdaje sodne odločbe, v ekonomičnosti in hitrosti postopka prek vzorčnega postopka, v razširjeni možnosti sodišča, da odloča meritorno o stvari sami in ne le o zakonitosti izpodbijanega upravnega akta ter v enotnem varstvu vseh ustavnih pravic v upravnem sporu, ki nimajo zagotovljenega posebnega varstva.

Za vprašanja postopka, ki niso urejena z zakonom o upravnem sporu, se primerno uporabljajo določbe zakona o pravnem postopku.

Zakon o upravnem sporu je doživel nekaj manjših sprememb že leta 2000¹⁶ z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o upravnem sporu.

Upravno sodišče ima za sabo skoraj sedem let delovanja. Notranjo organizacijo in poslovanje sodišča ureja Sodni red; od leta 1995¹⁷, ko je bil sprejet, je bil že osemkrat dopolnjen oziroma spremenjen.¹⁸ V svojem členu 280.a določa, da Upravno sodišče Republike Slovenije vodi ta dva vpisnika: vpisnik za upravne spore U, vpisnik za razne upravne zadeve, imenovan Upravni sodni red, ki določa notranjo organizacijo sodišča, poslovanje sodišča pri posameznih vrstah zadev, organizacijo in poslovanje dežurnih služb, pravila o dodeljevanju zadev sodnikom, način poslovanja sodišča, kadar stranka, priča ali udeleženec uporablja pred sodiščem svoj jezik in pisavo, poslovanje v zadevah sodne uprave, pisarniško-tehnično in finančno poslovanje sodišča, informatizacijo sodišča, pravno pomoč med sodišči in drugimi organi ter mednarodnopravno pomoč, posebne dolžnosti sodnega osebja ter druga vprašanja, če zakon tako določa.

UPRAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE NA SEDEŽU SODIŠČA V LJUBLJANI je pri reševanju upravnih sporov, ki zadevajo varstvo ustavnih pravic, državljanstvo, tujce, azil, javne finance, lastninjenje, indus-

trijsko lastnino, varstvo okolja, posege v prostor in gradnje organizirano v pet sodnih oddelkov z različnimi delovnimi nalogami za posamezna pravna področja, in sicer: 1. oddelek za javne finance – sem sodijo javni prispevki, davki (razen DDV), dohodnina, sodne takse; 2. oddelek za premoženjska razmerja – sem sodijo denacionalizacija, agrarne operacije, zaščita kmetij, lastninsko preoblikovanje podjetij, zavodov in za drug, premoženjski spori med občinami ali med njimi in državo, zadeve zemljiškega katastra in industrijska lastnina; 3. oddelek za varstvo ustavnih pravic – sem sodijo varstvo volilne pravice, referendum, nezakonita dejanja, posamični akti, državljanstvo, orožje, azil, tujci, spori po predpisih o šolstvu, brezplačna pravna pomoč, koncesije ter inšpekcijsko nadzorstvo; 4. oddelek za okolje, prostor in gradnje – sem sodijo varstvo okolja, urejanje prostora, graditve in inšpekcijski ukrepi po predpisih o varstvu okolja, urejanju prostora in graditvi objektov in 5. oddelek za carine in druge prometne dajatve – delovno področje tega pa so carine, davek na dodano vrednost (DDV), trošarine, druge dajatve v zvezi s prometom blaga in storitev. Sodne odločbe pri preostalih sporih z delovnega področja sodišča pa rešujejo sodniki vseh sodnih oddelkov.

Glavno dejavnost, izdajanje sodnih odločb v upravnem sporu, predstavljajo sodni spisi; v vpisnike se vpisujejo kot glavne evidence (v skladu s členom 280 a sodnega reda¹⁹): vpisnik za upravne spore U, vpisnik za razne upravne zadeve Upr (vanj se vpisujejo razna poizvedovanja strank o morebitno vložnem upravnem sporu oziroma pritožbi zoper sodbo upravnega sodišča). Vsa vprašanja strank (pisna) o tem ali je zoper sodno odločbo sodišča vložena pritožba na Vrhovno sodišče Republike Slovenije pa upravno sodišče vodi v vpisniku U oziroma se pisanje vložni v že odprt spis. Poleg tega vodi sodišče še²⁰ vpisnik Bpp za brezplačno pravno pomoč. K vpisnikom Upr sodi še imenik. Prav tako sodišče vodi tudi vpisnik Su za zadeve sodne uprave in vpisnik SuZ za zaupne zadeve sodne uprave. Poleg zadev, ki se vpisujejo v naštetih vpisnike, obstaja pri UPRAVNEM SODIŠČU REPUBLIKE SLOVENIJE NA SEDEŽU SODIŠČA V LJUBLJANI še tole dokumentarno gradivo: poslovni koledar, seznam odposlanih spisov, sejne knjige, osebni vpisnik Su z imenikom ter personalne mape, osebni spisi po noveli ZSS – sem vnašajo vse podatke, ki so pomembni za izdelavo ocene sodniške službe – delovne knjižice, seznam pečatov in stampiljk, inventarna knjiga za knjižnice.

¹⁶ Uradni list Republike Slovenije, št. 70/00.

¹⁷ Uradni list Republike Slovenije, št. 17/1995.

¹⁸ Uradni list Republike Slovenije, št. 35/98, 19/98, 22/00, 113/00, 62/01.

¹⁹ Uradni list RS, št. 17–817/1995.

²⁰ Vpisnik I in II UV je sodišče vodilo do leta 1997, in sicer ga je prejelo od Vrhovnega sodišča Republike Slovenije.

Sodni red v svojem 260. členu določa, da se vse pravnomočne sodne odločbe, vpisniki, imeniki, pomožne knjige hranijo trajno. Glede na funkcijo upravnega sodišča, njen družbeni pomen ter njegovo pravno vlogo menimo, da predstavljajo arhivsko gradivo:

- vpisnik U;
- vse končne odločbe zadev, vpisanih v vpisnik U, kakor tudi morebitno pravno sredstvo in drugostopenjska rešitev;
- vpisnik Bpp;
- vse rešitve zadev, vpisanih v vpisnik Bpp (odločbe);
- vpisnik Upr z imenikom;
- vpisnik Su;
- odbrani spisi, ki so vpisani v vpisnik Su;
- vpisnik SuZ;

- vsi spisi, ki so vpisani v vpisnik SuZ;
- osebni vpisnik Su z imenikom;
- vse zadeve, vpisane v osebni Su, in osebni spisi;
- seznam pečatov in štampljk;
- dokumentacija o uničenju dokumentarnega gradiva in odbiranju arhivskega gradiva.

Kriterij za izbiro je pomembnost zadeve glede na temeljne funkcije UPRAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE (kot npr. strokovne, organizacijske zadeve, način poslovanja, temeljne usmeritve delovanja oziroma sojenja in podobno).

Pri določanju arhivskega gradiva za zunanje oddelke upravnega sodišča v Celju, Mariboru, Novi gorici in Kopru verjetno ne bo večjih razlik in prav veliko posebnosti.